

Nuovo piano urbanistico e permesso di costruire: niente decadenza se il Comune ha negato a torto l'esistenza del permesso

Il Consiglio di Stato estende il principio di buona fede anche alla decadenza del permesso di costruire per contrastanti previsioni urbanistiche, prevista dall'art. 15, comma 4, del Testo Unico Edilizia, quando il ritardo nell'avvio dei lavori nasce dall'incertezza sul silenzio assenso creata illegittimamente dall'amministrazione. La pronuncia chiarisce anche quando la svista del giudice d'appello consente la revocazione della sentenza.

di [Redazione tecnica](#) – 22.09.2026

Il permesso di costruire decade se prima dei lavori entra in vigore un piano regolatore che vieta l'intervento? E se il Comune non risponde alla domanda e poi nega che il permesso esista? In quel caso, da quando parte l'anno concesso per iniziare i lavori?

A questi interrogativi risponde il Consiglio di Stato con la sentenza n. 5561 del 10 luglio 2026, che chiarisce uno degli aspetti più sottovalutati quando il cantiere tarda, ovvero che la **decadenza del permesso di costruire** per un piano regolatore incompatibile non scatta se il ritardo dipende dal Comune, che ne ha contestato illegittimamente l'esistenza. Chi ha ottenuto il permesso per silenzio assenso, cioè perché l'amministrazione non ha risposto entro i tempi fissati dalla legge, e si è poi sentito dire che quel permesso non esisteva, può quindi conservarlo anche se nel frattempo il nuovo piano vieta di realizzare il progetto, e a nulla vale che la regola sulla decadenza serva a proteggere l'interesse pubblico.

Il Comune non può, insomma, usare la propria inerzia e un rifiuto illegittimo per far perdere il permesso al cittadino. La legge non prevede espressamente questa eccezione, perché l'art. 15, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) fa decadere il permesso quando entra in vigore un piano che lo contraddice; sono i giudici a ricavarla dal dovere di buona fede e di collaborazione che l'art. 1, comma 2-bis, della Legge n. 241/1990 impone nei rapporti tra amministrazione e cittadini.

La pronuncia affronta, inoltre, altri due aspetti meritevoli di interesse, perché ammette che una sentenza del Consiglio di Stato possa essere riaperta quando i giudici, per una semplice svista, non hanno esaminato una questione decisiva sollevata da una delle parti, e perché ricorda che, nella stessa vicenda, l'anno concesso per iniziare i lavori è stato fatto decorrere solo da quando il giudice ha sciolto l'incertezza creata dal Comune sull'esistenza del permesso.

Permesso di costruire per silenzio assenso contestato dal Comune: la vicenda

La vicenda trae origine da un'istanza di permesso di costruire presentata alla fine del 2020 e rimasta senza risposta. Quando la proprietaria ha chiesto l'attestazione del silenzio assenso, il Comune l'ha dichiarata irricevibile sostenendo che il permesso non si fosse mai formato, e solo nel dicembre 2022 il TAR Campania ne ha accertato la formazione. Nel frattempo, però, il Comune aveva approvato il nuovo piano urbanistico comunale (PUC), che destinava l'area a zona mercatale, incompatibile con l'intervento.

Nell'ottobre 2023, constatato che i lavori non erano iniziati, il Comune ha dichiarato decaduto il permesso sia per il mancato avvio del cantiere entro l'anno, sia per il contrasto con il nuovo piano. Il TAR ha respinto il ricorso fermandosi alla prima ragione, mentre in appello Palazzo Spada ([sentenza n. 6324/2025](#)) ha dato ragione alla proprietaria, facendo decorrere l'anno dalla pronuncia che aveva accertato l'esistenza del permesso.

Il Comune ha allora chiesto la revocazione di quella decisione, cioè il suo riesame per un errore di fatto, lamentando che i giudici non si fossero pronunciati sulla decadenza per contrasto con il piano, rispetto alla quale le ragioni del ritardo sarebbero state irrilevanti. La proprietaria ha replicato che anche quella decadenza presuppone la possibilità di iniziare i lavori, che l'ostruzionismo comunale le aveva impedito.

Decadenza del permesso di costruire: cosa prevede l'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001

Per comprendere la decisione dei giudici d'appello, è necessario inquadrare bene la normativa di riferimento. L'art. 15 del d.P.R. n. 380/2001 prevede due distinte cause di decadenza del permesso di costruire. La prima, al comma 2, scatta se i lavori non iniziano entro un anno dal rilascio o non si

concludono entro tre anni dall'inizio, e comporta la perdita di efficacia del permesso per la parte non eseguita, salvo che la proroga sia chiesta prima della scadenza; è una regola che vale anche per il permesso formato per silenzio assenso. La seconda, al comma 4, è legata invece al cambio delle regole urbanistiche, perché il permesso decade «con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche», salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro tre anni.

Sul versante del procedimento, l'art. 20, comma 8, del Testo Unico prevede che, decorso il termine senza un diniego motivato, sulla domanda si formi il silenzio assenso sul permesso di costruire, con regole particolari per gli immobili vincolati. Dopo il Decreto-Legge n. 76/2020 (Decreto Semplificazioni), lo sportello unico deve attestare entro quindici giorni dalla richiesta il decorso dei termini, oppure comunicare le richieste istruttorie o i dinieghi intervenuti.

Il principio di buona fede su cui poggia la decisione è entrato nella Legge n. 241/1990 con la Legge n. 120/2020, che ha convertito quel decreto. Sul piano processuale, infine, l'art. 395, n. 4, del codice di procedura civile, applicabile anche alle sentenze del giudice amministrativo, consente la revocazione della sentenza che sia l'effetto di un errore di fatto risultante dagli atti.

Nuovo PUC e decadenza del permesso di costruire: il limite della buona fede

Alla luce di questo quadro, i giudici affermano che buona fede e collaborazione valgono in ogni rapporto tra amministrazione e cittadino, e quindi anche per la decadenza da piano urbanistico contrastante. Nel caso esaminato è ormai accertato che la proprietaria non ha iniziato i lavori perché, fino alla sentenza del TAR, non aveva certezza sul permesso, e quell'incertezza l'ha prodotta il Comune, prima tacendo, in violazione del dovere di rispondere con un provvedimento espresso, poi rifiutando l'attestazione sostenendo a torto che il silenzio assenso non si fosse formato.

Dalla buona fede Palazzo Spada ricava il divieto per l'amministrazione di addebitare al privato gli effetti negativi di un proprio comportamento illegittimo, ed è ciò che il Comune ha fatto dichiarando la decadenza, perché ha «scaricato» sulla proprietaria le conseguenze dell'incertezza da esso stesso procurata.

I giudici non negano che le due decadenze abbiano scopi diversi, perché quella per mancato avvio dei lavori serve a spingere il privato a costruire in tempi certi, mentre quella per contrasto urbanistico protegge la nuova pianificazione. Anche il comma 4, però, tutela il **legittimo affidamento**, cioè la fiducia del titolare nel permesso ottenuto, visto che fa salvi i lavori già iniziati e concede tre anni per completarli.

Quella fiducia verrebbe tradita se il permesso decadesse quando il titolare non ha avuto la possibilità materiale di iniziare o completare i lavori proprio a causa della condotta del Comune, che avrebbe dovuto rilasciargli il permesso nei termini di legge, per cui la particolarità della vicenda impedisce il perfezionamento di entrambe le decadenze.

Quanto alla revocazione, i giudici ricordano che anche l'omessa pronuncia può giustificarla, purché nasca dal fatto che il giudice non si è avveduto della questione sollevata, e non da una sua valutazione, secondo un orientamento che risale all'Adunanza Plenaria del 1997. Qui la svista c'è stata, perché la precedente sentenza non si era accorta dell'eccezione riproposta dal Comune e aveva letto il motivo d'appello della proprietaria sul comma 4 come se riguardasse ancora il mancato avvio dei lavori entro l'anno, su una questione decisiva per l'esito del giudizio.

Silenzio assenso negato e mancato inizio dei lavori: l'analisi tecnica

Dal punto di vista tecnico, basta mettere in fila le date per capire dove si è formato il nodo. Il silenzio assenso si era perfezionato il 1° marzo 2021, il nuovo piano è stato adottato pochi mesi dopo e approvato nell'ottobre 2022, mentre la certezza sull'esistenza del permesso è arrivata solo a dicembre. Per tutto il tempo in cui il piano prendeva forma, quindi, il titolare non ha avuto un permesso su cui poter contare per aprire il cantiere.

Sul piano sistematico, anche se la pronuncia non lo richiama, la soluzione è in linea con il comma 2-bis dello stesso art. 15, secondo cui la proroga dei termini è comunque accordata quando i lavori non possono essere iniziati o conclusi per iniziative dell'amministrazione rivelatesi poi infondate; è uno dei casi in cui la proroga del permesso di costruire non dipende dalla discrezionalità del Comune. Quella regola si riferisce ai soli termini del comma 2, mentre il comma 4 non prevede nulla di simile, per cui è la buona fede a colmare lo spazio.

La portata del principio va però letta con misura, perché la sentenza non afferma che qualunque ritardo neutralizzi la decadenza, ma lega l'effetto a un'incertezza provocata da un comportamento illegittimo del

Comune, e non si occupa di come si ricalcolino i termini una volta annullata la decadenza. Per chi ha un permesso formato per silenzio assenso resta l'indicazione di chiedere sempre l'[attestazione del decorso dei termini](#) e di impugnare subito un eventuale rifiuto, perché è da quella traccia che si ricostruisce a chi va attribuito il ritardo.

Buona fede e legittimo affidamento nell'edilizia: le conclusioni operative

In conclusione, il Consiglio di Stato ha riconosciuto l'errore di fatto della precedente decisione ma ha respinto nel merito il ricorso per revocazione del Comune, per cui il provvedimento di decadenza resta annullato.

Nella pratica, ne deriva che un Comune che ha lasciato scadere i termini senza rispondere, e ha poi contestato un permesso regolarmente formato impedendo così l'avvio dei lavori, non può sfruttare il tempo trascorso per farlo decadere con il nuovo piano. Per i professionisti, verificare se un permesso non ancora utilizzato sia ancora efficace, per esempio prima di una compravendita, non si esaurisce nel confronto tra la data del permesso e quella di entrata in vigore del piano, perché occorre ricostruire anche la storia del procedimento, cioè richieste, silenzi, rifiuti ed eventuali ricorsi.

La decisione dà contenuto effettivo alla regola della buona fede introdotta nel 2020, su una questione di cui gli stessi giudici riconoscono la novità e per la quale la massima ufficiale non segnala precedenti negli esatti termini. Il nuovo piano può cambiare le regole del gioco, ma non può chiudere una partita che il Comune stesso ha impedito di cominciare.

Decadenza del permesso di costruire: le domande più frequenti

Quando decade il permesso di costruire per un nuovo piano urbanistico?

Secondo l'art. 15, comma 4, del d.P.R. n. 380/2001 il permesso decade quando entrano in vigore previsioni urbanistiche contrastanti, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro tre anni. Per il Consiglio di Stato (sentenza n. 5561/2026) la decadenza non opera se il ritardo dipende dal Comune che, con un comportamento illegittimo, ha reso incerta l'esistenza del permesso.

Da quando decorre l'anno per iniziare i lavori con il permesso formato per silenzio assenso?

La legge fa decorrere l'anno dal rilascio del permesso, che per il silenzio assenso i giudici collocano nel momento del suo perfezionamento. Nella vicenda decisa dal Consiglio di Stato, però, il Comune aveva negato che il permesso esistesse, e per buona fede l'anno è stato fatto decorrere dalla sentenza del TAR che ne ha accertato la formazione.